Landelijk Bureau

VluchtelingenWerk Nederland

afz. Postbus 2894, 1000 CW Amsterdam

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer F. Teeven
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Landelijk Bureau
Surinameplein 122
Postbus 2894
1000 CW Amsterdam
Telefoon (020) 346 72 00
Helpdesk (020) 346 72 50
Fax (020) 617 81 55
www.vluchtelingenwerk.nl
info@vluchtelingenwerk.nl

Datum 21 februari 2014
Betreft Consultatie Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring

Geachte heer Teeven,

Op 20 december 2013 ontving VluchtelingenWerk Nederland (hierna: VluchtelingenWerk) het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring ter consultatie. Het wetsvoorstel introduceert één uniform bestuursrechtelijk regime voor zowel grensdetentie (art 6 Vw) als vreemdelingenbewaring ter fine van uitzetting (art. 59 Vw). Hoewel wij het positief vinden dat de Penitentiaire Beginselenwet niet langer van toepassing zal zijn op vreemdelingen die gedetineerd worden ter fine van uitzetting, maken wij ons bijzondere zorgen over de verslechteringen ten opzichte van het huidige regime voor asielzoekers in grensdetentie. Ook menen wij dat het principe van een uiterst middel onvoldoende is verankerd in de wet. Wij vrezen daarom dat er geen daadwerkelijke verschuiving zal plaatsvinden naar een primaire inzet op alternatieven, zoals het opleggen van een meldplicht. Ook vinden wij het onbegrijpelijk dat het nog steeds mogelijk is dat gezinnen met kinderen worden gedetineerd, enkel omdat zij asiel aanvragen of het land moeten verlaten.

Wij spitsen onze reactie toe op de volgende drie punten:

1) Grensdetentie
2) Het principe van een ultimum remedium
3) Enkele opmerkingen ten aanzien van het regime

Ad 1) Grensdetentie

VluchtelingenWerk heeft bij brief van 23 januari 2014 haar reactie gegeven in het kader van de consultatie van het wetsvoorstel ter implementatie van de Procedure- en Opvangrichtlijn. In dit wetsvoorstel wordt uitvoerig op grensdetentie ingegaan. Omdat het onderhavige wetsvoorstel hiervan niet los kan worden gezien, wil VluchtelingenWerk allereerst verwijzen naar deze reactie. Wij stellen hierin dat de juridische en maatschappelijke

noodzaak ontbreekt voor het detineren van asielzoekers aan de grens en dat grensdetentie een negatieve impact heeft op asielzoekers. Grensdetentie zou daarom moeten worden afgeschaft volgens VluchtelingenWerk. Bovendien is het kader voor grensdetentie in het wetsvoorstel in onze ogen in strijd met de Opvangrichtlijn. Op basis van het tweede lid van artikel 8 van de Opvangrichtlijn is detentie slechts toegestaan indien noodzakelijk én er een individuele beoordeling heeft plaats gevonden. Daarnaast moet worden onderzocht of lichtere alternatieven geschikt zijn. Deze beoordeling vindt, ook in het kader van dit wetsvoorstel, niet plaats.

In de Memorie van Toelichting (hierna MvT) van het onderhavige wetsvoorstel staat dat één uniform bestuursrechtelijk regime voor vreemdelingenbewaring wordt geïntroduceerd voor zowel art 6 Vw als art 59 Vw. Dit betekent dat het huidige Reglement regime grenslogies dat nu geldt voor grensdetentie, wordt ingetrokken. VluchtelingenWerk merkt hieromtrent het volgende op. Er is een verschil tussen detentie op grond van beide artikelen. Op grond van artikel 6 Vw worden asielzoekers in detentie geplaatst nadat hen de toegang is geweigerd op grond van de Schengengrenscode. Als gevolg hiervan doorlopen zij hun asielprocedure in grensdetentie. Op grond van artikel 59 Vw worden vreemdelingen in detentie geplaatst met het oog op uitzetting. Personen die op grond van artikel 6 Vw in detentie zitten moeten hun asielprocedure nog doorlopen, in tegenstelling tot personen die op grond van artikel 59 Vw in detentie worden gezet. Zij hebben ofwel asiel aangevraagd en dit is hen geweigerd, ofwel verblijven illegaal in Nederland zonder dat een asielprocedure is doorlopen. Los van ons standpunt dat asielzoekers niet in detentie horen en net als asielzoekers 'over land' in een open centrum zouden moeten worden geplaatst, meent VluchtelingenWerk dat dit verschil ook een ander regime rechtvaardigt. Asielzoekers in grensdetentie moeten zich volledig kunnen concentreren op de asielprocedure in een setting met minimale beperkingen die recht doet aan hun situatie. De introductie van het nieuwe gezamenlijke regime is echter een verslechtering ten opzichte van het huidige grensdetentieregime. VluchtelingenWerk vindt dit een zeer onwenselijke ontwikkeling. Kan de staatssecretaris aangeven waarom hij ervoor gekozen heeft om het regime voor asielzoekers in grensdetentie (nog) strenger te maken?

Onder punt 3 van deze brief zullen we nader ingaan op het regime en de verslechteringen.

Ad 2) Het principe van een ultimum remedium

Het uitgangspunt van vreemdelingendetentie is dat het alleen als uiterst middel mag worden toegepast. Dit staat ook als zodanig in de Mvt. Het wetsvoorstel doet echter onvoldoende recht aan dit uitgangspunt. De alternatieven zijn bijvoorbeeld niet uitgewerkt in de wet en er is geen wetgeving die erop toeziet dat detentie van kwetsbare personen zoals kinderen, zieken en getraumatiseerde asielzoekers wordt voorkomen. Juist voor kwetsbare mensen is vreemdelingenbewaring onevenredig belastend en is het risico op gezondheidsschade groot.

VluchtelingenWerk meent dat het principe van een ultimum remedium duidelijker verankerd moet worden in de tekst van artikel 59 Vw. Hierin zou moeten worden bepaald dat eerst minder dwingende maatregelen moeten zijn onderzocht, alvorens mag worden overgegaan tot vreemdelingenbewaring. In de Mvt is bepaald dat in lagere regelgeving, zoals het Vreemdelingenbesluit, het ultimum remedium karakter nadrukkelijk tot uitdrukking zal komen door middel van een afwegingskader bestaande uit zowel indicaties voor bewaring als contra-indicaties. Deze lagere regelgeving vormt geen onderdeel van deze consultatie. Los van het feit dat wij dit onwenselijk vinden, menen wij dat in de Vreemdelingenwet zélf duidelijk moet worden aangegeven onder welke omstandigheden bewaring mag worden toegepast en wanneer niet tot vreemdelingenbewaring mag worden overgegaan. Hierbij zou tevens uitdrukkelijk aandacht moeten zijn voor het tot een minimum beperken van detentie van kwetsbare groepen. Wij verwijzen hiervoor ook naar het rapport van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) 'Vreemdelingenbewaring of een lichte middel' d.d. mei 2013 waarin ACVZ deze aanbeveling doet.
Tevens vindt VluchtelingenWerk dat er een wettelijk verbod moet komen op detentie van gezinnen met kinderen. Hiervoor verwijzen wij naar de consultatiebrief ten behoeve van dit wetsvoorstel van de coalitie 'Geen kind in de cel', waar VluchtelingenWerk onderdeel van uitmaakt. Graag vernemen wij op bovengenoemde punten het standpunt van de staatssecretaris.

Wij vragen ons daarnaast af of de regering van mening is dat het huidige kader onvoldoende recht doet aan de eis van een uiterst middel. In de MvT staat immers dat vreemdelingenbewaring reeds nu in de Nederlandse wet- en regelgeving een ultimum remedium is en dat dit overigens ook al het geval was voorafgaand aan de implementatie van de Terugkeerrichtlijn. Wij zijn het hiermee oneens. Op grond van artikel 5.1a van het huidige Vreemdelingenbesluit kan vreemdelingenbewaring worden opgelegd indien er risico op onderduiken bestaat dan wel indien de vreemdeling de voorbereiding van de terugkeer of de verwijderingsprocedure ontwijkt of belemmert. In Artikel 5.1b Vb worden vervolgens de omstandigheden opgesomd waaronder aan genoemde voorwaarden voor inbewaringstelling wordt voldaan. Bij de aanwezigheid van twee van deze omstandigheden wordt de inbewaringstelling als rechtmatig gezien. VluchtelingenWerk constateert dat dergelijke omstandigheden in de praktijk vrijwel standaard aanwezig worden geacht. Zo wordt altijd voldaan aan de voorwaarden van artikel 5.1a Vb indien de vreemdeling geen vaste woon- of verblijfplaats heeft (artikel 5.1b lid 1 onder i Vb) of indien de vreemdeling niet beschikt over voldoende middelen van bestaan (artikel 5.1b lid 1 onder j Vb). Kan de staatssecretaris bevestigen dat dit toetsingskader, waarbij automatisch tot inbewaringstelling wordt overgegaan indien aan twee van dergelijke omstandigheden is voldaan, wordt verlaten?

Afweging alternatieven
VluchtelingenWerk maakt zich zorgen over het proces ten aanzien van de afweging om over te gaan tot het toepassen van vreemdelingenbewaring of een alternatief. Uit voornoemd ACVZ-advies blijkt dat in de praktijk verschillende juridische, beleidsmatige en praktische knelpunten bestaan waardoor in de praktijk niet kan worden gegarandeerd dat vreemdelingenbewaring uitsluitend als uiterste middel wordt toegepast. Ten eerste hebben

Hulpofficieren van Justitie (HOvJ) in de praktijk niet altijd voldoende tijd om bij het nemen van hun besluit over vreemdelingenbewaring alle mogelijke alternatieve maatregelen in overweging te nemen. Dit lukt dan niet in de ophoudingstermijn van 6 uur. Ook hebben de HOvJ's in de praktijk onvoldoende zicht op de beschikbare alternatieven, vooral in vergelijking met de DT&V. De DT&V gaat er daarentegen wel vanuit dat de HOvJ alle alternatieven heeft overwogen voordat hij besluit iemand in bewaring te stellen, terwijl de HOvJ aanneemt dat de DT&V na bewaring nog zal nagaan of niet met een alternatieve maatregel kan worden volstaan, zo concludeerde de ACVZ.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een aanpassing van de maximum duur van de ophoudingstermijn van 6 naar 9 uur. VluchtelingenWerk meent dat juist maatregelen moeten worden genomen om overige knelpunten weg te nemen, met name het opleiden van de HOvJ's om daadwerkelijk een belangenafweging te kunnen maken (en niet slechts uitvoerend te werken) en een gedegen kennis over de alternatieven te ontwikkelen. Deelt de staatssecretaris deze mening en zijn hiertoe maatregelen genomen?

VluchtelingenWerk wijst er verder op dat het regelmatig voorkomt dat binnen de ophoudingstermijn onvoldoende duidelijkheid bestaat over de toepasbaarheid van alternatieven. In dat geval worden vreemdelingen toch in bewaring gesteld, en moet het onderzoek naar de mogelijkheid van het opleggen van alternatieven doorgaan tijdens de inbewaringstelling VluchtelingenWerk is er niet gerust op dat het onderzoek vervolgens op een goede wijze wordt voortgezet. Op welke wijze is dit verankerd in de werkwijze van de hiermee belaste functionarissen?

In dit verband merken wij nog op dat uit vaste Afdelingsjurisprudentie (zie 28 april 2011, nr. 201305932/1/V3) volgt dat de rechtbank het besluit van de staatssecretaris tot inbewaringstelling van de vreemdeling (met inbegrip van de vraag of een lichter middel ingezet kan worden) terughoudend dient te toetsen. Dit maakt het aanvechten van een dergelijk besluit bijzonder moeilijk.

Kwetsbare groepen
Wij maken ons bijzondere zorgen over de wijze waarop wordt geoordeeld of zieke, kwetsbare mensen in bewaring mogen worden gesteld. De huidige toets of sprake is van 'detentiegeschiktheid' voldoet niet. Deze toets komt rechtstreeks uit het strafrecht. Er wordt niet geoordeeld of er verwacht wordt dat de bewaring onevenredige schade oplevert voor de vreemdeling. Wij menen dat voorafgaand aan detentie en vervolgens periodiek getoetst moet worden of sprake is van dergelijke schade door middel van het uitvoeren van een individuele risicoanalyse. Wij verwijzen hiervoor verder naar de aanbevelingen die Amnesty International hierover heeft gedaan, onder meer in de publicatie: 'Vreemdelingendetentie in Nederland: het moet en kan anders', oktober 2011.

Opheffing bewaring
Ook blijkt dat de bewaring in de praktijk niet direct wordt opgeheven als de grond voor bewaring komt te vervallen. De ACVZ constateerde in haar onderzoek dat een aantal mensen

in bewaring heeft gezeten waarvan duidelijk was dat het land van herkomst niet meewerkt aan gedwongen terugkeer van ongedocumenteerde vreemdelingen. Toch is de bewaring van die personen niet meteen opgeheven. De regievoerders gaven aan dat zij soms oordelen dat het mogelijk is dat de vreemdeling in de toekomst toch gaat meewerken, zodat er nog steeds zicht op uitzetting is. Het laten voortduren van de vreemdelingenbewaring enkel om die medewerking af te dwingen is niet verenigbaar met het uitgangspunt dat zicht op uitzetting moet bestaan en evenmin een proportioneel middel. Kan de staatssecretaris aangeven of hij maatregelen neemt om dit in de toekomst te voorkomen?

Tot slot wijzen wij erop dat uit de Terugkeerrichtlijn volgt dat de bewaring zo kort mogelijk is en niet langer duurt 'dan de voortvarend uitgevoerde voorbereiding van de verwijdering'. Wij menen dat deze waarborg in de wettekst moet worden opgenomen. Nu staat er slechts dat de vreemdelingenbewaring zo kort mogelijk duurt, maar in ieder geval 'niet langer dan zes maanden'. Deze termijn kan nog eens worden verlengd met 12 maanden. We wijzen hierbij ook naar artikel 5 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens dat bepaalt dat vrijheidsbeneming moet plaatsvinden met het oog op uitzetting. Het artikel vereist dat er voortvarend aan de uitzetting wordt gewerkt. Dit is niet terug te vinden in de voorgestelde wettekst.

Ad 3) Het regime

Regimedifferentiatie
Het wetsvoorstel introduceert een differentiatie in detentieregimes. Er komt een 'verblijfsregime' en een 'beheersregime'. Het verblijfsregime is op bepaalde punten soepeler dan het huidige regime ex artikel 59 Vw, hetgeen wij positief vinden. Het beheersregime is een streng regime met veel beperkingen uit het penitentiaire recht, en een verslechtering voor vreemdelingen ten opzichte van huidige regime ex artikel 59 Vw.

In de MvT staat dat uitgangspunt is dat de vreemdeling in het verblijfsregime wordt geplaatst, tenzij voor de betreffende vreemdeling uit oogpunt van handhaving van de orde en veiligheid, plaatsing in het beheersregime is aangewezen. Echter, bij binnenkomst worden alle vreemdelingen eerst geplaatst op de binnenkomstafdeling waar het beheersregime geldt. Binnen twee weken wordt de vreemdeling in het verblijfsregime geplaatst, tenzij de directeur van de inrichting besluit dat verblijf in het beheersregime noodzakelijk is met 'het oog op de orde en veiligheid in de inrichting.' In dat laatste geval wordt het beheersregime toegepast, aldus de MvT.

Ten eerste meent VluchtelingenWerk dat een regimedifferentiatie onwenselijk en onnodig is. In de wet worden al verschillende maatregelen opgesomd waarmee de vrijheid en rechten van vreemdelingen kunnen worden ingeperkt indien dat geïndiceerd zou zijn, zoals het tijdelijk uitsluiten van activiteiten of het overplaatsen naar een strafcel. Vreemdelingen die kampen met ernstige psychische problemen horen bovendien niet in detentie thuis, maar moeten in speciaal daartoe ingerichte instellingen moeten worden behandeld. Voor deze categorie is een beheersregime evenmin 'nodig'.

Wij wijzen er tevens op dat de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming in augustus jl. nog negatief heeft geadviseerd over de invoering van een regimedifferentiatie in strafrechtelijke detentie ('promoveren of degraderen'). Wij vragen ons af waarom tot de invoering van een dergelijke regime is gekozen bij vreemdelingenbewaring.

VluchtelingenWerk maakt zich bijzondere zorgen over het voorstel voor een regimedifferentiatie ten aanzien van asielzoekers in grensdetentie. Het nieuwe systeem, waarbij alle asielzoekers in grensdetentie in eerste instantie aan een streng beheersregime worden onderworpen op de binnenkomstafdeling, is voor mensen die net in Nederland aankomen en bescherming vragen onnodig en niet proportioneel. Graag horen we de reactie van de staatssecretaris hierop.

Visitatie

VluchtelingenWerk meent dat de introductie van een bodyscan als vervanging van het handmatige onderzoek aan en in het lichaam (visitatie) op zichzelf een belangrijke verbetering is. Echter, in artikel 39 staat een aantal uitzonderingen opgesomd om geen gebruik te maken van de bodyscan, bijvoorbeeld als de beschikbare apparatuur niet beschikbaar is of gebruikt kan worden in de inrichting of als handmatig onderzoek heeft plaatsgevonden waarbij de openingen en holten van het lichaam uitwendig geschouwd zijn. Wij zijn er daarom niet gerust op dat de bodyscan het vernederende visiteren c.q. handmatige onderzoek aan het ontblote lichaam daadwerkelijk vervangt. Kan de staatssecretaris hierop zijn reactie geven?
Bovendien worden kinderen volgens het wetsvoorstel niet uitgezonderd van de visitatie. VluchtelingenWerk meent dat dit in strijd is met het belang van het kind zoals is neergelegd in het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

Wij wijzen er verder op dat visitatie op grond van het huidige Reglement regime grenslogies niet mogelijk is. Asielzoekers passeren nu bij binnenkomst alleen een detectiepoortje. VluchtelingenWerk begrijpt niet waarom het visiteren van asielzoekers in grensdetentie straks is toegestaan. Velen zijn net gevlucht voor oorlog en geweld en hebben vaak traumatische gebeurtenissen achter de rug. Visitatie is voor hen zeer belastend en niet humaan.

Graag horen we de reactie van de staatssecretaris op deze punten.

Disciplinaire maatregelen

Op basis van artikel 54 e.v. van het wetsvoorstel kan er gebruik worden gemaakt van diverse disciplinaire maatregelen, zoals opsluiting in een strafcel, ontzegging van bezoek en het opleggen van een boete. Wij wijzen erop dat ook dit een verslechtering is ten opzichte van het huidige Reglement regime grenslogies. Op dit moment kan de vreemdeling in grensdetentie alleen in afzondering worden geplaatst indien en voor zolang dit volstrekt noodzakelijk is (artikel 4 van het Reglement regime grenslogies). Andere disciplinaire maatregelen zijn niet toegestaan. In de MvT wordt niet aangegeven of en waarom het huidige reglement niet volstaat. Graag hoort VluchtelingenWerk van de staatssecretaris waarom deze extra maatregelen voor grensdetentie nodig worden geacht.

VluchtelingenWerk constateert dat de directeur veel bevoegdheden krijgt om voornoemde disciplinaire maatregelen op te leggen of andere beslissingen te nemen die de rechten en vrijheden vergaand inperken, zoals plaatsing in een beheersregime. Hij geniet hierbij een grote mate van beleidsvrijheid, hetgeen wij zorgelijk vinden. Om de rechtsbescherming van de individuele vreemdeling te waarborgen, zou de directeur volgens ons in ieder geval de beslissing om een vreemdeling te plaatsen in een isoleercel of op een beheerstafdeling, met redenen omkleed moeten melden aan de betreffende advocaat.

Over de toepassing van de verschillende restrictieve maatregelen worden nog nadere regels gesteld, aldus de MvT. Omdat deze nog niet bekend zijn gemaakt is onduidelijk hoe de belangen van de vreemdeling worden gewogen bij het opleggen van deze restrictieve maatregelen. Het is van groot belang dat deze regels bekend zijn voordat over deze wet wordt beslist.

Verplichte terugkeeractiviteiten
Tot slot maken wij ons zorgen over de verplichte terugkeeractiviteiten ex art. 22 van het wetsvoorstel. Wij zouden graag vernemen van de staatssecretaris waaruit deze activiteiten bestaan en of onderzocht is of deze verplicht kunnen worden gesteld. Wij wijzen erop dat het mogelijk is dat er bijvoorbeeld nog een hoger beroepsprocedure loopt die een vreemdeling niet in Nederland mag afwachten. De betreffende vreemdeling kan alsdan wel in detentie worden geplaatst ter fine van uitzetting. Volgens VluchtelingenWerk mag niet van een vreemdeling worden geëist om aan dergelijke activiteiten mee te werken zolang niet is beslist op zijn hoger beroepszaak. Ook maken wij ons zorgen over de consequenties indien een vreemdeling ervoor kiest om hieraan niet mee te werken. In de MvT staat dat het niet meewerken aan terugkeer 'als zodanig' geen reden is om iemand in het beheersregime onder te brengen. Er wordt dus een voorbehoud gemaakt die vragen oproept: wanneer is het niet meewerken aan terugkeeractiviteiten wel reden om iemand in het beheersregime te plaatsen? Kan de staatssecretaris hierover meer duidelijkheid geven en bevestigen dat het niet meewerken aan terugkeer geen reden is om iemand in het beheersregime te plaatsen? Wij menen dat dit geen proportioneel middel is.

Afsluiting
Wij hopen dat u onze punten meeneemt bij uw overwegingen ten aanzien van het wetsvoorstel. Wij zijn uiteraard van harte bereid om eventuele vragen te beantwoorden of aanvullende informatie te geven.

Met vriendelijke groet,

Jasper Kuipers
adjunct - directeur